Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

102-02610/

Commission des Revendications des Indiens

Enquête Sur la Revendication de la Première Nation Crie de Mikisew

Mars 1997

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 27 mars 1997

Au chef et aux conseillers
Première Nation crie de Mikisew

À l'honorable Ron Irwin
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

À l'honorable Allan Rock
ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : Première Nation crie de Mikisew
Avantages économiques découlant du traité 8

Le 23 février 1996, la Première Nation crie de Mikisew, par l'entremise de son conseiller juridique Jerome N. Slavik, adressait une lettre à la Commission des revendications des Indiens pour lui demander d'instituer la présente enquête. Le 18 novembre 1996, Ron Maurice, conseiller juridique auprès de la Commission, a informé les parties que le coprésident Daniel J. Bellegarde avait étudié les mémoires écrits des parties concernant la contestation de mandat soulevée par le Canada, et que le Commission procéderait à la présente enquête.

Le 16 décembre 1996, John Sinclair, sous-ministre adjoint, a écrit au chef Archie Waquan de la Première Nation crie de Mikisew, pour l'informer que que le Canada était prêt à accepter aux fins de négociation la revendication touchant les avantages économiques découlant du traité 8. Étant donné que cette revendication a été acceptée, la Commission n'a pas pris d'autre mesure pour faire enquête sur la revendication de la Première Nation.

.../2

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, fait état de l'évolution du dossier et résume les événements survenus.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde coprésident de la Commission	P.E. James Prentice coprésident de la Commission	Carole T. Corcoran commissaire

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION CRIE DE MIKISEW

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, comissaire

Conseillers juridiques

Pour la Première Nation crie de Mikisew
Jerome Slavik

Pour le gouvernement du Canada
François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice

Mars 1997

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I INTRODUCTION 1

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS 3
LE PROCESSUS DES REVENDICATIONS 5

PARTIE II HISTORIQUE 7

CONTEXTE DE LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION 7
EXPOSÉ DE LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION 11
RAPPORT DE 1995 DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES - OUEST 13
COMMUNICATIONS ENTRE LES PARTIES 14

PARTIE III QUESTIONS 23

PARTIE IV COMPÉTENCE DE LA COMMISSION POUR MENER UNE ENQUÊTE 25

POSITION DE LA PREMIÈRE NATION 28
POSITION DU CANADA 29
DÉCISION DE LA COMMISSION 32
POST-SCRIPTUM 34

PARTIE V CONCLUSION 36

ANNEXES

A Décision de la Commission concernant le mandat 38

B Avis officiel de la volonté du Canada de négocier la revendication 46

PARTIE I

INTRODUCTION

En janvier 1993, la Première Nation crie de Mikisew présente une revendication particulière au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien[1], pour demander la prestation d'avantages économiques en application du *Traité 8*. La Première Nation est notifiée en mars 1994 que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien («MAINC») a pris la décision préliminaire de refuser la revendication[2], mais ni l'une ni l'autre des parties ne semblent considérer cette décision comme finale. D'autres lettres sont échangées et des réunions ont lieu jusqu'à ce que, à la mi-juin 1995, le MAINC déclare qu'il est disposé à examiner la revendication de la Première Nation à la lumière de la Politique des revendications particulières (sous réserve à l'approbation officielle)[3]. Dans sa réponse à des demandes de renseignements ultérieures de la Première Nation, le Canada déclare que l'acceptation de la revendication pour

---

1 *Statement of Claim, Mikisew Cree First Nation, Re: Failure of the Crown in Right of Canada to Provide Collective Economic Benefits Pursuant to Treaty 8 («Exposé de la revendication»)*, janvier 1993 (Documents de la CRI, p. 83-140). Une résolution du Conseil de bande du 9 décembre 1992 avait autorisé la présentation de la revendication (Documents de la CRI, p. 81-82). Voir également la lettre d'accompagnement, Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à Manfred Klein (Revendications particulières – Ouest), faisant mention d'une *Résolution du Conseil de bande* et de l'*Exposé de la revendication* joints en annexe, 12 janvier 1993 (Documents de la CRI, p. 182-183). Une lettre subséquente demande une modification à l'*Exposé de la revendication*, pour tenir compte d'une distribution annuelle de munitions à la bande (Jerome Slavik à Manfred Klein, 22 janvier 1993 (Documents de la CRI, p. 184)).

2 L'auteur de la lettre avait qualifié la décision de «préliminaire». En réalité, il invitait la Première Nation à poursuivre l'affaire plus loin en présentant d'autres preuves ou arguments écrits. Allan Tallman (Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers and Solicitors), 29 mars 1994 (Documents de la CRI, p. 193-94).

3 Rem Westland (directeur général des Revendications particulières, MAINC) au chef Archie Waquan, 12 juin 1995 (Documents de la CRI, p. 412-413).

négociation demeure pendante en attendant que soit terminé un examen de la politique sur les revendications d'avantages économiques[4].

Le 23 février 1996, faute d'avoir obtenu de la part du Ministre une décision catégorique concernant l'acceptation de la revendication pour négociation, la Première Nation demande à la Commission des revendications des Indiens (la «Commission») d'ouvrir une enquête. La requête est fondée sur l'allégation que la conduite et le retard du Ministère équivalent à un rejet de la revendication[5].

Lorsque le Canada apprend que la Première Nation a demandé l'ouverture d'une enquête, il réplique que la Commission ne peut être saisie de la question puisque la revendication particulière de la Première Nation n'a pas été rejetée officiellement[6]. Les parties présentent des mémoires écrits à la Commission. À la mi-novembre 1996, le conseiller juridique de la Commission fait savoir à la Première Nation et au Canada qu'il a été décidé de mener l'enquête demandée par la Première Nation[7]. Une séance de planification a déjà eu lieu en juin 1996 et les audiences publiques sont prévues pour

---

4 Mike Bouliane (Direction générale des revendications particulières) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 7 février 1996 (Documents de la CRI, p. 426).

5 Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à la Commission des revendications des Indiens, 23 février 1996 (Documents de la CRI, p. 427-428).

6 François Daigle (conseiller juridique, ministère de la Justice du Canada) à Isa Gros-Louis Ahenakew (conseiller juridique associé auprès de la Commission), 12 juin 1996 (Documents de la CRI, p. 521-13). L'auteur déclare que «le Canada ne reconnaît ni d'admet que la revendication ait été rejetée. La partie requérante a été avisée que l'acceptation de la revendication pour négociation a été différée en attendant les résultats d'un examen sur la question du point de vue de la politique. Cette politique est toujours à l'étude».

7 Ron S. Maurice (conseiller juridique auprès de la Commission) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) et à François Daigle (conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa), 18 novembre 1996. Voir l'annexe A du présent rapport.

la fin novembre 1996[8].

Le 20 novembre 1996, la Commission apprend que le Canada a accepté la revendication pour négociation[9]. L'offre officielle de négociation du Canada date du 16 décembre 1996[10]. Une rencontre entre les parties est prévue pour le 3 février 1997[11].

Le présent rapport fait état du contexte de la revendication de la Première Nation et repose entièrement sur les documents fournis par celle-ci à la Commission. Étant donné la décision du Canada d'accepter la revendication, la Commission décide de ne pas prendre d'autres mesures pour faire enquête sur la revendication de la Première Nation et nous ne présentons aucune conclusion de fait. Le présent rapport vise simplement à faire savoir au public que la revendication de la Première Nation a été acceptée pour négociation au titre de la Politique des revendications particulières.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission a été créée en 1991 dans le but d'y aider les Premières Nations et le Canada à négocier les revendications particulières et à leur trouver un règlement

---

8 Commission des revendications des Indiens, *Séance de planification, Première Nation crie de Mikisew, droit à des avantages économiques en vertu de traité*, Ottawa, 14 juin 1996 (Documents de la CRI, p. 545-555, à la p. 550).

9 Formulaire de transmission par télécopieur, Mamawi Developments Ltd. (Fort Chipewyan, Alberta) à la Commission des revendications des Indiens (Ottawa), avec lettres jointes : (1) Dawn Waquan (coordonnateur/recherchiste, Première Nation crie de Mikisew) à la Commission des revendications des Indiens, 19 novembre 1996, et (2) John Sinclair (sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, MAINC) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 7 novembre 1996.

10 John Sinclair (sous-ministre adjoint, MAINC, au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 16 décembre 1996 (annexe B).

11 Ian Gray (négociateur principal, Direction générale des revendications particulières, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 17 janvier 1997.

équitable. Le décret C.P. 1992-1730 habilite la Commission à faire enquête pour déterminer si le Canada a rejeté légitimement une revendication particulière et à faire rapport à ce sujet :

> NOUS RECOMMANDONS que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières publiée en 1982 et sur toute modification ou ajout ultérieur annoncé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-après appelé «le Ministre») dans leur étude des seules questions déjà en litige quand la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fin de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre[12].»

Si la Commission avait mené l'enquête sur la revendication de la Première Nation crie de Mikisew, les Commissaires auraient évalué cette revendication d'après la Politique canadienne des revendications particulières. Le MAINC a expliqué cette politique dans une brochure intitulée *Dossier en souffrance, Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières*[13]. Plus précisément, le

---

[12] Commission émise le 1er septembre 1992 en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. Laforme, le 21 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

[13] MAINC, *Dossier en souffrance, Une politique des revendications des Autochtones - Revendications particulières* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1982).

gouvernement déclare que dans l'examen des revendications particulières, sa position :

> consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> > Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
> >
> > > i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> > > (...)

LE PROCESSUS DES REVENDICATIONS

Tel qu'indiqué dans *Dossier en souffrance*, une Première Nation peut déposer sa revendication particulière auprès du Ministre des Affaires indiennes, qui agit au nom du gouvernement du Canada. La Première Nation requérante présente un exposé clair et concis de sa revendication, appuyé par une description historique et factuelle détaillée. La revendication est renvoyée à la Direction générale des revendications particulières du MAINC (autrefois appelée Bureau des revendications des Autochtones). La Direction générale des revendications particulières effectue en général sa propre recherche pour confirmer le bien-fondé de la revendication, fait connaître les résultats de sa recherche aux requérants et consulte ces derniers à chaque étape du processus d'examen.

Une fois que toutes les données nécessaires ont été réunies, les faits et les documents sont communiqués par la Direction générale des revendications particulières au ministère de la Justice, chargé d'émettre une opinion sur l'obligation légale du gouvernement fédéral. En règle générale, si le ministère de la Justice conclut que la revendication met en évidence une obligation légale non respectée, la Première Nation

est avisée en conséquence et les Revendications particulières offrent d'ouvrir des négociations en vue d'une indemnisation possible.

La présente revendication a d'abord été présentée au Ministre en janvier 1993. Trois ans plus tard, la Première Nation n'avait toujours pas reçu de réponse définitive concernant son acceptation pour négociation. En février 1996, la Première Nation a demandé à la Commission de mener une enquête sur le bien-fondé de la revendication, affirmant que le retard du MAINC était suffisant pour que la Commission puisse être saisie du dossier.

PARTIE II

HISTORIQUE

CONTEXTE DE LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION

La Première Nation crie de Mikisew est établie dans le nord-est de l'Alberta et était autrefois connue sous le nom de Bande crie de Fort Chipewyan. La majorité des 1 874 membres de la Première Nation vivent en dehors de la réserve à Fort Chipewyan. Les terres de réserve de la Première Nation n'ont pas été mises de côté pour la Première Nation avant la fin des années 1980[14].

Les représentants de la Première Nation ont signé le *Traité 8* en 1899. Ce traité comprenait les obligations suivantes que prenait le :

> Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront (...) et pour les familles et les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier (...) le choix de ces réserves et terres en particulier devant se faire (...) après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix.
> (...)
> EN OUTRE, Sa Majesté s'engage à fournir à chaque chef qui choisira une réserve pour l'usage de cette bande, dix haches, cinq scies, cinq tarières, une meule, les limes nécessaires et des pierres à aiguiser.
>
> EN OUTRE, Sa Majesté convient que chaque bande qui choisira une réserve et cultivera le sol recevra, aussitôt que convenable après que telle réserve aura été mise à part, et sera habitée, et que la bande aura fait connaître son choix et qu'elle est prête à retourner le sol, deux houes, une

---

[14] Paragraphe 2 de l'*Exposé de la revendication* (Documents de la CRI, p. 83-140, à la p. 84); A. Tallman (Revendications particulières – Ouest), *Mikisew Cree First Nation, Collective Economic Benefits Pursuant to Treaty No. 8 – Preliminary Analysis*, 20 octobre 1993 (Documents de la CRI, p. 142-144, à la p. 144).

> bêche, une faulx et deux fourches à foin pour chaque famille ainsi établie, et pour chaque trois familles une charrue et une herse, et au chef pour l'usage de sa bande, deux chevaux ou une paire de bœufs, et pour chaque bande des pommes de terre, de l'orge, de l'avoine et du blé (...) et à chaque famille une vache, et chaque chef un taureau et une faucheuse et une moissonneuse pour l'usage de sa bande lorsqu'elle sera prête à s'en servir; et pour les familles qui préféreront se livrer à l'élevage plutôt qu'à la culture du sol, chaque famille de cinq personnes, deux vaches et à chaque chef deux taureaux et deux faucheuses lorsqu'elles seront prêtes à s'en servir, et une proportion semblable pour les familles plus nombreuses ou plus petites. Les articles ci-dessus, machines et bestiaux seront donnés une fois pour toutes afin d'encourager la pratique de l'agriculture et de l'élevage; et pour les bandes qui préféreront continuer de chasser et de pêcher, des munitions et de la ficelle pour faire des filets annuellement équivalant en valeur à un dollar par chef de familles ainsi engagées à la chasse et à la pêche[15].

Les trois dernières clauses sont parfois appelées «droits agricoles».

Le *Rapport des Commissaires au Traité n° 8* semble montrer que ces commissaires ne s'attendaient pas à ce que les bandes demandent immédiatement des terres de réserve ou les avantages économiques connexes :

> (...) L'aide en agriculture et en élevage ne sera donnée que lorsque les sauvages se livreront réellement à ces occupations, et il n'est pas probable que d'ici à plusieurs années on soit appelé à faire aucune dépense considérable sous ces chefs (...)
>
> On donna aux sauvages le choix de prendre des réserves ou des terres en particulier.

---

[15] *Traité n° 8*, AINC, Publication n° OS-0576-000-EE-A-16, annexe I à l'*Exposé de la revendication* de la Première Nation (Documents de la CRI, p. 89-114, aux p. 99-100).

> (...) [C]omme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé général des réserves ou de faire une répartition des terres[16] (...)

En 1922, la Première Nation a demandé que des terres de réserve soient mises de côté. L'agent des Indiens chargé de la Bande commente ainsi la demande :

> [Traduction]
> Pour protéger leurs intérêts, tels qu'ils sont garantis par le traité, les deux bandes [la Bande des Chipewyans et celle des Cris du Fort Chipewyan] ont demandé une réserve, non à des fins agricoles, parce qu'elles n'avaient aucun désir de se livrer à l'agriculture, et d'ailleurs le sol ne se prête pas à cet objet, mais pour la chasse et le piégeage. Afin de concrétiser le projet, j'ai invité les deux bandes de présenter une demande de réserve, en nommant le secteur choisi. Cette demande a été reçue et est jointe à la présente[17].

Les rapports pour cette année-là, et la suivante, montrent que les deux bandes souhaitaient que des terres de réserve soient mises de côté pour elles. Cinq ans plus tard, le rapport de l'Agent mentionne que rien n'a été fait à cet égard et signale que les Cris de Fort Chipewyan ne sont plus intéressés par des terres de réserve[18].

---

[16] *Rapport des Commissaires au Traité n° 8*, annexe I de l'*Exposé de la revendication* de la Première Nation (Documents de la CRI, p. 89-114, à la p. 94).

[17] Cette déclaration se trouve dans le rapport d'avril 1995 rédigé par les Revendications particulières – Ouest : *Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta 1899-1940, The Crees of Fort Chipewyan (Mikisew)* (Documents de la CRI, 273 - 401, à la p. 306). Cette déclaration aurait été faite par G. Card, relevant du sous-ministre adjoint et secrétaire du ministère des Affaires indiennes, 15 août 1922 (Archives nationales du Canada, RG 10, vol. 6921, dossier 770/28-3, partie 2).

[18] Ces déclarations se trouvent dans le rapport d'avril 1995 rédigé par les Revendications particulières – Ouest, *Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta 1899-1940, The*

En 1986, le Canada et la Bande crie de Fort Chipewyan concluent une entente sur les droits fonciers de la bande issus du *Traité 8*[19]. Le préambule de l'*Entente* précise que les engagements de la Couronne au titre du *Traité 8* incluent l'obligation «de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désirent (...) jugées convenables et disponibles» et ajoute que la Couronne «n'a pas rempli ses obligations envers la bande conformément à ses engagements»[20]. En conséquence, le Canada convient de mettre de côté des terres de réserve (dont des terres à l'intérieur des limites du parc national Wood Buffalo) afin de garantir certains droits de pêche et de chasse à la Première Nation, d'autoriser et de payer le coût de tous les levés de bornage nécessaires aux fins de l'*Entente* et de verser des indemnités financières au montant de 24 millions de dollars.

L'*Entente* de 1986 contient également une clause libérant le Canada de toute obligation ultérieure pouvant découler de la clause du *Traité 8* qui oblige la Couronne à «mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront... [ou] à fournir une terre en particulier...» La clause libératoire est formulée comme suit :

Crees of Fort Chipewyan (Mikisew) (Documents de la CRI, 273 - 401, aux p. 306-307). On en trouve la corroboration pour l'exercice de 1922-1923 dans le rapport du 11 août 1922 du payeur des annuités, Archives nationales du Canada, RG 10, vol. 6921, dossier 779/28-3, partie 2. Pour l'exercice de 1923-1924, la source est un rapport de l'agent R.A. Williams à Fitzgerald, commandant de la Gendarmerie royale du Canada, 6 août 1923, Archives nationales du Canada, RG 10, vol. 6921, dossier 779/28-3, partie 2. Pour l'exercice 1927-1928, la source est le rapport de 1927 du payeur des annuités, Archives nationales du Canada, RG 10, vol. 6921, dossier 779/28-3, partie 2.

19 *Entente* entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada et la Bande crie de Fort Chipewyan, en date du 23 décembre 1986.

20 Voir les pages 1-2 de l'*Entente*, 23 décembre 1986.

> [Traduction]
> Il est convenu entre les parties que la présente Entente, et plus précisément les promesses qu'elle contient, satisfait entièrement à toutes les obligations de Sa Majesté se rapportant aux terres visées dans la partie susmentionnée dudit traité[21] ainsi qu'à tous les coûts, frais juridiques, frais de déplacement et dépens engagés par ladite bande ou ses représentants aux fins de la conclusion de l'Entente[22].

Il n'est fait nulle mention dans la clause libératoire des obligations du Canada à l'égard de la prestation des avantages (économiques) agricoles visés au *Traité 8* ni des revendications que la Première Nation pourrait présenter en dehors du domaine foncier.

Exposé de la revendication de la Première Nation

L'*Exposé de la revendication*[23] fait état de plus de 60 ans «d'efforts tenaces et de demandes répétées» de la Première Nation pour obtenir la mise de côté de terres de réserve. Même s'ils ont été demandés, les «avantages économiques collectifs» du *Traité 8* n'ont pas été accordés ni livrés à la Première Nation étant donné que les terres de réserve n'ont été mises de côté qu'après l'*Entente* de 1986. La partie requérante affirme que la Bande ne possède aucune pièce témoignant de la réception des avantages économiques promis, à l'exception d'une allocation annuelle de munitions[24]. Aucun

---

21 Cette partie du *Traité 8* ne porte que sur la mise de côté de terres de réserve pour une bande, la prestation d'une terre en particulier aux familles individuelles ou aux membres de la bande et la manière de choisir ces terres. Voir la clause 11 de l'*Entente* de 1986.

22 Voir la clause 11 de l'*Entente* de 1986.

23 *Exposé de la revendication*, janvier 1993 (Documents de la CRI, p. 83-140), englobant la modification demandée le 22 janvier 1993 (Documents de la CRI, p. 184).

24 *Exposé de la revendication*, tel que modifié par la lettre du 22 janvier 1993 de Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à Manfred Klein (Revendications

aîné ni aucun membre de la bande ne se souvient que la Première Nation ait reçu ces autres avantages[25].

La Première Nation soutient qu'étant donné que le Ministre a une responsabilité de fiduciaire, il doit prouver que les avantages économiques revendiqués par la Première Nation ont été effectivement accordés ou livrés à la bande. La requérante déclare que l'*Entente* de 1986 ne porte que sur l'indemnisation de la Première Nation pour perte d'usage et de profit en ce qui a trait aux terres de réserve. Elle fait remarquer que le Canada a réglé les revendications d'avantages économiques de la Bande des Cris des bois et de la Bande du lac Lubicon, en accordant 25 000 dollars par membre, mais que la Première Nation crie de Mikisew compte parmi les signataires d'origine du *Traité 8*, contrairement aux bandes qui ont adhéré au traité à un moment donné après 1889 (comme ce fut le cas des bandes des Cris des bois et du lac Lubicon), de sorte que ses griefs ont une histoire relativement plus longue[26].

L'*Exposé de la revendication* vise à obtenir une reconnaissance et un règlement rapides de la revendication particulière de la Première Nation, sous forme d'indemnités pour la perte de jouissance et de profit relativement aux avantages économiques prévus par le *Traité 8*. Il fait valoir que la Couronne devrait accorder ces avantages économiques collectifs à la Première Nation crie de Mikisew «d'une manière et d'une forme contemporaines acceptables pour la Première Nation»[27].

Dans une déclaration sous serment, le chef Archie Waquan, de la Première Nation crie de Mikisew, déclare : «La première fois que j'ai entendu parler du droit de

---

particulières - Ouest) (Documents de la CRI, p. 184).

25 *Exposé de la revendication*, paragraphe 4, (Documents de la CRI, p. 85).

26 *Exposé de la revendication*, paragraphe 7 (Documents de la CRI, p. 86).

27 *Exposé de la revendication*, paragraphe 13 (Documents de la CRI, p. 83-140, à la p.88).

la Première Nation à certains avantages économiques en application du *Traité 8*, dont les "droits agricoles", c'est en 1991» et «en autant que je sache ou que je me souvienne, ces avantages n'ont jamais été accordés à la Première Nation crie de Mikisew»[28].

Rapport de 1995 des Revendications particulières – Ouest

Le rapport établi par les Revendications particulières – Ouest pour la revendication Mikisew comprend les observations et les conclusions suivantes :

> [Traduction]
> Comme cette mention [dans le *Rapport des Commissaires au Traité n° 8]* le montre clairement, le gouvernement n'a jamais envisagé de distribuer sans condition des avantages économiques agricoles aux bandes assujetties au Traité n° 8. La clause vise plutôt à n'accorder ces avantages économiques que si la bande visée a satisfait aux conditions du traité pour leur obtention.
> (...)
> (...) un abondante correspondance et d'autres pièces témoignent assez clairement que la plupart des chefs et des sous-chefs s'exprimaient en toute franchise avec leurs visiteurs du Ministère au sujet des besoins et des désirs de la bande, et ces représentants le plus souvent s'attachaient à satisfaire les demandes précises des bandes. La principale exception à cette règle a trait aux demandes de matériel agricole et de bétail des bandes jugées insuffisamment préparées à se mettre à l'agriculture à plein temps.
> (...)
>
> La situation économique des Cris de Fort Chipewyan se caractérise par le fait que cette bande a toujours réussi à gagner de quoi vivre avec la chasse, la pêche et le piégeage dans la région avoisinante (...) Les Cris ont

---

[28] Paragraphes 8 et 10 de la *Déclaration solennelle d'Archie Waquan*, en date du 21 février 1995 (Documents de la CRI, p. 271-272).

> demandé une réserve en 1922 parce qu'ils craignaient de perdre l'accès aux ressources traditionnelles et non parce qu'ils voulaient devenir agriculteurs. Les dossiers ne font guère état d'avantages économiques qu'aurait pu demander ou recevoir cette bande et l'on ne trouve qu'une pièce qui porte sur des biens ou des services agricoles. Les dossiers font plutôt référence à la réception de munitions et de ficelle de filet de pêche jusque dans les années 1940[29].

COMMUNICATIONS ENTRE LES PARTIES

Il s'est écoulé environ trois ans entre la date à laquelle la Première Nation a présenté sa revendication initiale d'avantages économiques au ministre des Affaires indiennes et la date où il a été décidé que la Commission ouvrirait une enquête. Au cours de cette période, le Canada et la Première Nation ont échangé de la correspondance.

Le premier *Exposé de la revendication* de la Première Nation date de janvier 1993. À la fin d'octobre 1993, la Première Nation reçoit un résumé de la revendication de la part des Revendications particulières – Ouest[30]. Après que les Revendications particulières - Ouest ont reçu la réponse de la Première Nation au résumé, la revendication est renvoyée au ministère de la Justice, chargé de déterminer s'il existe une «obligation légale aux termes de la Politique des revendications particulières».

L'opinion du ministère de la Justice est communiquée à la fin de mars 1994 : la revendication ne fait pas la preuve d'une obligation légale non respectée de la part du

---

[29] Revendications particulières – Ouest, *Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta 1899-1940* , avril 1995 (Documents de la CRI, p. 282, 285 et 304).

[30] Allan Tallman (négociateur adjoint, Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 20 octobre 1993, et document d'accompagnement «pour discussion seulement», *Mikisew Cree First Nation, Collective Economic Benefits Pursuant to Treaty No. 8 -- Preliminary Analysis*, 20 octobre 1993 (Documents de la CRI, p. 141-192).

Canada étant donné que la non-exécution d'un traité ou d'un accord entre la Première Nation et la Couronne n'a pas été démontrée[31]. La position du Canada est qu'on ne peut revendiquer des avantages économiques au titre du *Traité 8* qu'une fois que la bande a choisi des terres de réserves et choisi entre l'agriculture et l'élevage. En l'espèce, aucune terre de réserve n'a été mise de côté avant l'*Entente* de 1988[32], et rien n'indique que la bande ait choisi entre l'agriculture et l'élevage. Toutefois, comme il s'agit de la position «préliminaire» du Canada, la bande est invitée à présenter des éléments de preuve ou des arguments supplémentaires.

En avril 1994, le conseiller juridique de la Première Nation rejette la position préliminaire du Canada et demande une réunion[33]. Il semble que les parties se réunissent alors pour discuter à Fort McMurray le 15 juin 1994. Par la suite, le chef Archie Waquan couche par écrit la position de la Première Nation et demande une autre réunion avec les Revendications particulières – Ouest pour lever les «obstacles» restants. Le chef Waquan ne pense pas qu'il soit nécessaire de poursuivre les recherches en archives pour essayer de prouver que la Première Nation a reçu des avantages économiques agricoles étant donné que la mise de côté des terres de réserve, événement forcément antérieur au choix de l'activité agricole, n'a pas eu lieu avant l'Entente de 1986[34].

---

31 Allan Tallman (Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 29 mars 1994 (Documents de la CRI, p. 193-94).

32 Voir l'*Entente* de 1986.

33 Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à A. Tallman (Revendications particulières – Ouest, MAINC), 11 avril 1994 (Documents de la CRI, p. 195-96).

34 Chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew) à Manfred Klein (Revendications particulières – Ouest, MAINC), 25 juillet, 1994 (Documents de la CRI, p. 197-199,

La correspondance du 9 novembre 1994 mentionne un rapport de recherche commandé par les Revendications particulières – Ouest afin de déterminer dans quelle mesure les bandes visées par le Traité 8 ont reçu des avantages économiques[35]. La version préliminaire de ce rapport, intitulé «Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta, 1899-1940 (Avantages économiques destinés aux bandes du Traité 8, 1899-1944)» semble avoir été distribuée à la fin du mois de janvier 1995[36]. Deux lettres expliquent pourquoi les Revendications particulières – Ouest ont jugé cette recherche nécessaire :

> [Traduction]
> La recherche visera à déterminer si la preuve établit que les bandes individuelles ont présenté une demande d'avantages économiques particuliers ou si des

---

notamment le paragraphe 9 à la p. 199).

35 Allan Tallman (négociateur, Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 9 novembre 1994. De plus, les Revendications particulières – Ouest écrivent au directeur administratif de l'Athabasca Tribal Corporation le 8 décembre 1994 pour lui faire savoir que la recherche sur la prestation d'avantages économiques en vertu du *Traité 8* est «bien avancée» et que l'on communiquera de nouveau avec la Tribal Corporation une fois que le document aura été passé en revue par les Revendications particulières – Ouest. Manfred P. Klein (directeur, Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Tony Punko (directeur administratif, Athabasca Tribal Corporation), 8 décembre 1994 (Documents de la CRI, p. 208-209).

36 Rapport préliminaire de B. Potyondi et T.M. Homik, RPO, intitulé «Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta, 1899-1944», 9 janvier 1995 (Documents de la CRI, p. 214-266). Les documents de la CRI comprennent une lettre d'accompagnement du 30 janvier 1995 portant la mention «sous toutes réserves» mais sans indiquer le destinataire ni l'expéditeur. Cette lettre semble toutefois se rapporter à la version préliminaire du rapport de recherche. Elle précise que, contrairement au rapport préliminaire, «le rapport final comprendrait des énoncés qui (...) ont été confirmés dans les dossiers historiques (...)» L'auteur limite l'objet du rapport à la «prestation des données documentaires sur la question des avantages économiques accordés aux Premières Nations ayant signé le Traité 8 en Alberta» (Documents de la CRI, p. 267).

avantages économiques ont été accordés[37].

> Cette recherche est nécessaire parce que nous voulons régler définitivement la question au lieu de la laisser en suspens pendant des années au détriment de la Première Nation et que nous tenons à avoir un dossier bien documenté lorsqu'il sera présenté au ministère de la Justice pour examen et analyse[38].

Vers la fin du mois de janvier 1995, le directeur général des Revendications particulières du MAINC écrit au directeur des Revendications particulières - Ouest pour exposer la position de la Direction générale en matière d'avantages économiques découlant de traités :

> [Traduction]
> Une des responsabilités de la Direction générale est de faire en sorte que la Politique [des revendications particulières] ne soit pas utilisée à tort et à travers. Par exemple, la Politique n'est pas le fondement du financement du développement économique même si une Première Nation peut décider d'utiliser les indemnités découlant de sa revendication pour améliorer les perspectives économiques de ses membres.
>
> [...] Dans le cas des revendications d'avantages économiques au titre du traité (...) nous voulons la preuve que les avantages promis par le traité ont été demandés par la Première Nation à un moment donné de l'histoire et que la réponse ou les réponses du Canada ont été de nature à créer une obligation légale non respectée, d'après l'opinion du ministère de la Justice fondée sur les critères de la Politique.

---

37 Allan Tallman (négociateur, Revendications particulières – Ouest, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 9 novembre 1994 (Documents dela CRI, p. 200-201).

38 Manfred P. Klein (directeur, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 25 novembre 1994 (Documents de la CRI, p. 202).

> Si les dossiers montrent que de tels avantages n'ont jamais été demandés, et c'est le cas en ce qui a trait à la première demande, le ministère de la Justice fait quand même son évaluation habituelle pour déterminer s'il existe une obligation légale aux termes de la Politique. Pour la Direction générale, toutefois, cette revendication n'est plus une priorité compte tenu des contraintes de temps et de ressources.
>
> Dans les deux cas, le ministère de la Justice et notre propre bureau prenons la peine d'évaluer dans quelle mesure l'aide du Canada accordée à la Première Nation requérante a répondu au fil du temps aux objectifs des traités. Si les traités promettent du matériel agricole pour faciliter la transition vers l'agriculture, par exemple, le dossier devrait montrer, à mon avis, que l'aide du Canada est allée le plus souvent bien au-delà des dispositions de la «clause agricole»[39].

Le directeur des Revendications particulières - Ouest est en outre autorisé à faire part de cette lettre aux représentants des Premières Nations intéressées[40].

En avril 1995, une version du rapport de janvier 1995 est préparée par les Revendications particulières - Ouest pour la Première Nation crie de Mikisew, sous le titre : «Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta, 1899-1940: The Crees of Fort Chipewyan (Mikisew).» Il semblait confirmer que la Première Nation n'avait pas reçu d'outils/d'aide agricoles, de bétail ou de semences en vertu du Traité 8[41].

Au début de mai 1995, le chef de la Première Nation demande qu'une décision

---

39 Rem Westland (directeur général, Revendications particulières, MAINC) à Manfred Klein (directeur, Revendications particulières – Ouest), 27 janvier 1995 (Documents de la CRI, p. 210-213).

40 Rem Westland (directeur général, Revendications particulières, MAINC) à Manfred Klein (directeur, Revendications particulières – Ouest), 27 janvier 1995 (Documents de la CRI, p. 210-213).

41 «Economic Benefits and Treaty No. 8 Bands in Alberta, 1899-1944: The Crees of Fort Chipewyan (Mikisew)», avril 1995 (Documents de la CRI, p. 273-401).

soit prise au sujet de la revendication d'avantages économiques par la Première Nation[42]. La réponse du MAINC est équivoque. La lettre du 12 juin 1995 portant la mention «sous toutes réserves» comprend le passage suivant :

> [Traduction]
> À notre avis, il existe peut-être une obligation en vertu du Traité 8 de fournir les articles précisés dans ce traité à la Première Nation crie de Mikisew. Nous estimons en outre que l'obligation se limite aux articles réellement mentionnés dans le traité et au nombre de familles réellement établies dans la réserve.
>
> Comme nous en avons discuté... deux options s'offrent à la Première Nation. Celle-ci peut s'engager dans le processus d'une revendication particulière ou attendre les résultats (en y participant, le cas échéant) du processus d'autonomie gouvernementale des Indiens, en voie d'élaboration, qui permettra de déterminer comment les traités doivent être interprétés et mis en œuvre à notre époque contemporaine.
>
> Si vous êtes d'accord pour procéder et sous réserve d'une lettre officielle du sous-ministre, Revendications et gouvernement indien, du MAINC acceptant votre revendication, la Direction générale des revendications particulières est disposée à entreprendre des pourparlers concernant la revendication de la Première Nation à la lumière de la Politique des revendications particulières et de la position juridique du MAINC. Le MAINC considère entreprendre des discussions dans le cadre des questions en suspens découlant du règlement des droits fonciers obtenu en 1986 par la Première Nation.
>
> Le MAINC présume que le règlement qui pourrait découler de l'application de la Politique des revendications particulières sera lié directement aux avantages stipulés dans le traité. Cette façon de procéder

---

[42] Chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew) à Rem Westland (MAINC), 5 mai 1995 (Documents de la CRI, p. 402).

> serait conforme à la position juridique définie pour le Ministère concernant l'interprétation des traités.
>
> Pour résumer, l'autre option qui s'offre à vous est de participer au processus d'élaboration de la politique en matière de traités et d'aider à déterminer dans ce contexte comment il convient d'évaluer de nos jours les dispositions des traités sur les avantages économiques. Si vous espérez obtenir plus qu'il n'est possible dans le cadre d'une revendication particulière (en contrepartie d'une libération totale), il serait peut-être plus avantageux que la Première Nation attende les résultats du processus d'examen des traités[43].

Par la suite, les parties se rencontrent le 25 juillet 1995 pour discuter de la revendication. Le MAINC offre de nouveau de négocier la revendication, sous réserve des conditions établies dans la lettre du 12 juin 1995. La bande est invitée à confirmer que ses membres sont effectivement disposés à entreprendre le processus des revendications particulières et on annonce la préparation de «documents d'acceptation». Le MAINC déclare que le règlement «aura un lien direct avec les avantages réels précisés dans le traité» et que, par conséquent, il ne suivra pas la méthode utilisée pour évaluer les avantages économiques dans les ententes de règlement des droits fonciers issus de traités passées avec les autres bandes[44].

La Première Nation confirme par écrit en août 1995 qu'elle compte négocier un règlement de sa revendication particulière «conformément aux dispositions touchant les avantages économiques du Traité 8, tel qu'indiqué dans notre Exposé de la

---

[43] Rem Westland (directeur général, Revendications particulières, MAINC) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 12 juin 1995 (Documents de la CRI, p. 412-413).

[44] Manfred P. Klein (directeur, Revendications particulières - Ouest) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 2 août 1995 (Documents de la CRI, p. 418-419).

revendication»[45]. La correspondance échangée au cours des six mois suivants comprend une lettre du mois de décembre 1995 dans laquelle la Première Nation s'interroge sur les documents d'acceptation promis, une lettre de janvier 1996 dans laquelle la Première Nation demande une réunion en vue d'obtenir une «réponse claire et nette» à sa question sur les motifs justifiant la non-acceptation de sa revendication pour négociation et, enfin, une lettre de février 1996 dans laquelle la Direction générale des revendications particulières déclare que les «documents d'acceptation» ont été mis en attente étant donné que le MAINC est en train de revoir «toute la question du droit aux avantages économiques du Traité n° 8 et des autres traités semblables... dans une optique de politique». Dans cette lettre, il est précisé qu'une décision sera prise vraisemblablement dans les trois mois à venir[46].

---

[45] Chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew) à Manfred Klein (Revendications particulières – Ouest, MAINC), 17 août 1995 (Documents de la CRI, p. 420).

[46] Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à Mike Bouliane (directeur adjoint, Droits fonciers issus des traités, MAINC), 19 décembre 1995 (Documents de la CRI, p. 423). Chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew) à Scott Serson (MAINC), 22 janvier 1996 (Documents de la CRI, p. 424-25). Mike Bouliane (Direction générale des revendications particulières, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers and Solicitors), 7 février 1996 (Documents de la CRI, p. 426).

PARTIE III

QUESTIONS

La revendication présentée par la Première Nation crie de Mikisew au Ministre soulève deux questions : 1) Aux termes du *Traité 8*, le Canada a-t-il une obligation légale existante et non respectée d'accorder des avantages économiques à la Première Nation? 2) Quelles sont la nature et la valeur de ces avantages économiques non accordés? Étant donné que, à la date du présent rapport, le Ministre a convenu de négocier la revendication, la Commission n'a pas fait enquête sur l'une ou l'autre des deux questions. Nous ne faisons aucune conclusion de fait ou d'observation sur les mérites de la revendication d'avantages économiques en vertu du Traité 8 présentée par la Première Nation. Le présent rapport fait état du contexte de la revendication de la Première Nation, en fonction de documents fournis par celle-ci.

Le Canada a contesté le pouvoir de la Commission d'enquêter sur la présente revendication et cette question a été étudiée dès le départ. La Commission a conclu qu'elle était habilitée à mener une enquête dans les circonstances. La Partie IV du présent rapport expose les positions des parties et la décision de la Commission.

PARTIE IV

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION POUR MENER UNE ENQUÊTE

Comme nous l'avons vu précédemment, les parties n'ont pu s'entendre pour décider si les faits de cette affaire justifiaient une enquête de la Commission. La question consiste à déterminer si la revendication de la Première Nation *a été rejetée* par le Ministre. La requérante demande à la Commission de conclure que la conduite du MAINC dans les trois années qui ont suivi la présentation de la revendication de la Première Nation équivaut à un rejet[47].

En mars 1996, la Commission avise le Canada que la Première Nation a demandé une enquête[48]. En juin 1996, le ministère de la Justice écrit à la Commission pour expliquer le point de vue du Canada sur l'évolution du dossier[49]. On affirme dans la lettre que la bande a été informée que le MAINC est disposé à recommander la négociation de la revendication aux termes de la Politique des revendications particulières. En outre, comme la bande conteste «l'interprétation étroite et littérale des dispositions du *Traité 8*»[50] du MAINC, on soutient dans la lettre que la véritable question a trait aux divergences d'interprétation des dispositions du *Traité 8* (par opposition à la négociation comme telle). Voici ce qu'affirme l'avocat du Canada :

---

47 Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à la Commission des revendications des Indiens, 23 février 1996 (Documents de la CRI, p. 427-428).

48 Ron S. Maurice (conseiller juridique pour la Commission) à Mike Bouliane (directeur général intérimaire des Revendications particulières, Revendications et gouvernement indien) et à W. Elliott (avocat général principal, MAINC, Services juridiques), 5 mars 1996, (Documents de la CRI, p. 433-434).

49 A. François Daigle (conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa, Services juridiques du MAINC) à Isa Gros-Louis Ahenakew (conseiller juridique adjoint de la Commission), 12 juin 1996, (Documents de la CRI, p. 464-474).

50 Citation d'une lettre du 1er août 1995 du chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew) à l'honorable Ron Irwin, ministre des Affaires indiennes (Documents de la CRI, p. 414-417).

> [Traduction]
> Le Canada ne reconnaît ni n'admet que la demande ait été rejetée. Le requérant a été avisé que la décision d'accepter la revendication pour négociation demeurait pendante en attendant les résultats d'un examen de la question du point de vue de la politique. La question est toujours à l'étude[51].

Une séance de planification de l'enquête de la Commission sur la revendication de la Première Nation doit avoir lieu le 14 juin 1996. La Première Nation tient toutefois à ce qu'une réunion soit organisée avec le MAINC avant cette séance pour lui permettre de discuter «de la politique et de l'optique» du Ministère à l'égard de cette affaire ou pour connaître le degré d'avancement de la politique sur les revendications d'avantages économiques[52]. En réponse, la Direction générale des revendications particulières confirme que les documents d'acceptation ont été mis de côté en attendant que le Ministère revoie la question du point de vue de la politique» et que l'examen n'avait pu être terminé dans les trois mois additionnels prévus le 7 janvier 1996[53].

Dans une autre lettre, du 27 juin 1996, la Direction générale des revendications particulières déclare que le MAINC ne sera pas en mesure d'annoncer sa décision avant le 31 juillet 1996, mais que l'examen de la revendication est «en cours». La revendication de la Première Nation n'a pas été rejetée en vertu de la Politique des

---

51 A. François Daigle (conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa, Service juridiques du MAINC) à Isa Gros-Louis Ahenakew (conseiller juridique associé auprès de la Commission), 12 juin 1996 (Documents de la CRI, p. 464-465 à la p. 465).

52 Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day) à Michel Roy (MAINC), 28 mai 1996 (Documents de la CRI, p. 457-458).

53 Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day) à Michel Roy (MAINC), 28 mai 1996 (Documents de la CRI, p. 457-458). Michel Roy (directeur général des Revendications particulières) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 14 juin 1996 (Documents de la CRI, p. 475).

revendications particulières, par conséquent, le Ministère n'est pas «disposé à convenir que la revendication est "réputée" rejetée aux fins d'une enquête par la Commission»[54].

Le 16 juillet 1996, après la séance de planification, la Commission demande aux parties de présenter un mémoire écrit sur la question de savoir si la Commission est compétente pour mener l'enquête[55].

Avant qu'on ait reçu les mémoires, le directeur général des Revendications particulières écrit au chef de la Première Nation crie de Mikisew laissant entendre que, puisque le document de principe interne est terminé, rien ne devrait empêcher l'examen de la revendication :

> [Traduction]
> [J']ai l'intention de faire examiner les questions que soulève votre revendication particulière par le Comité supérieur des politiques à l'occasion d'une réunion en septembre. Une fois que nous aurons obtenu des instructions, nous devrions être en mesure de reprendre et de terminer l'examen de votre revendication particulière et de vous faire savoir ensuite si nous sommes disposés à entamer des négociations de règlement en application de la Politique des revendications particulières.
>
> (...) permettez-moi d'affirmer encore une fois que la revendication n'a pas été rejetée par le Canada. Nous continuons de travailler régulièrement en vue de réaliser notre objectif, qui est de régler les questions de politique que soulève votre revendication particulière[56].

---

[54] Michel Roy (directeur général des Revendications particulières, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 27 juin 1996 (Documents de la CRI, p. 481-482).

[55] Isa Gros-Louis Ahenakew (conseiller juridique associé auprès de la Commission) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth and Day, Barristers & Solicitors) et à François Daigle (conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa, Services juridiques du MAINC), 16 juillet 1996 (Documents de la CRI, p. 491-492).

[56] Michel Roy (directeur général des Revendications particulières, MAINC) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 31 juillet 1996 (Documents de la CRI,

POSITION DE LA PREMIÈRE NATION

La Première Nation crie de Mikisew soutenait que le mandat de la Commission englobe les faits particuliers touchant la revendication particulière de la Première Nation[57]. Dans les limites du décret constitutif, elle faisait valoir que la Commission est un organisme d'enquête jouissant du pouvoir discrétionnaire de décider de sa propre juridiction et de sa propre procédure. Plus précisément, la Commission serait en mesure de déterminer ce qui constitue le «rejet» d'une revendication dans l'expression «déjà rejetée par le Ministre» (*Mandat*).

En plus du rejet verbal ou écrit d'une revendication, on pourrait conclure qu'une partie a exprimé un rejet par «son action, son inaction ou un autre comportement comme le refus ou l'incapacité de prendre une décision... dans des délais raisonnables, ce qui équivaut à un rejet, malgré l'affirmation du contraire». La Première Nation fait valoir que même si aucune limite de temps n'est imposée par la loi aux porte-parole de la Couronne, la jurisprudence montre que les décisions de la Couronne doivent être prises dans des délais raisonnables.

Le conseiller juridique de la requérante soutient que le MAINC a déjà conclu que les avantages agricoles auxquels a droit la Première Nation crie de Mikisew n'avaient pas été accordés.

> Après des recherches exhaustives, le MAINC a conclu en 1994 [...] que ces avantages n'ont pas été fournis à la PNCM. Cette conclusion aurait dû mener rapidement à une reconnaissance d'une obligation légale et fiduciaire non

---

p. 519-520).

[57] Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à Ron Maurice (Commission des revendications des Indiens), 15 août 1996 (Documents de la CRI, p. 556-564).

> respectée. Malgré cela, après trois ans et demi, le MAINC a refusé de reconnaître l'obligation légale en l'espèce. Il a refusé ou d'accepter l'obligation légale, ce qui aurait permis d'entreprendre la négociation de la revendication, ou de carrément rejeter la revendication, ce qui aurait permis à notre cliente de recourir à d'autres mesures de redressement, que ce soit devant les tribunaux ou devant la CRI[58].

Certes, il convient d'accorder à la Couronne suffisamment de temps pour lui permettre d'évaluer ses obligations légales envers la Première Nation, mais dans cette affaire, les questions de politique, que le gouvernement invoque comme motif de son retard à prendre une décision sur la négociation de la revendication (la première étape du processus), auraient pu attendre l'étape suivante du processus pour faire l'objet d'un examen. Autrement dit, il n'est pas pertinent de déterminer la valeur du règlement de la revendication alors que la question est de savoir s'il existe une «obligation légale».

La Première Nation en conclut que «la non-volonté, l'incapacité et le refus [du Ministre] de décider, s'ajoutant au long retard et à d'autres actions de la Couronne dans cette affaire, représentent une violation de la responsabilité et de l'obligation fiduciaires» et équivalent à un rejet par le Canada de la revendication de la Première Nation.

POSITION DU CANADA

Le point de départ de l'argumentation écrite du Canada est que le rôle de la Commission se trouve «fondamentalement lié à la Politique des revendications

---

[58] Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) à Ron Maurice (Commission des revendications des Indiens), 15 août 1996 (Documents de la CRI, p. 556-564).

particulières et se limite à l'examen de l'application de cette politique par le Canada». Le mandat de la Commission consisterait donc à étudier la revendication de la Première Nation dans le cadre de ce rôle limité[59]. Le Canada fait valoir qu'en l'espèce il n'existe aucune preuve documentaire permettant de conclure que la revendication de la Première Nation crie de Mikisew a été rejetée[60].

Le conseiller juridique du Canada avance que les preuves documentaires pertinentes, portant sur la période de janvier 1993 au 31 juillet 1996, montrent clairement que la revendication de la Première Nation n'a pas été rejetée. Ce que cette correspondance met en évidence, c'est que le Canada n'a pas encore terminé son

---

[59] A. François Daigle, *Mémoire du gouvernement du Canada concernant le mandat de la Commission des revendications des Indiens*, 1er août 1996 (Documents de la CRI, p. 530-538).

[60] Le Canada a aussi fait la distinction entre la contestation de mandat dans la présente affaire et celle de l'enquête touchant Candle Lake et les terrains de l'école de la Bande du lac La Ronge, dans laquelle la CRI s'est fondée, comme preuve de rejet de la revendication, sur la correspondance envoyée par le MAINC dans le contexte du litige. Dans l'enquête sur la Bande du lac La Ronge, la position du gouvernement était que si le rejet n'avait pas eu lieu dans le contexte du processus des revendications particulières, on ne pouvait alors considérer qu'il s'agissait d'un rejet relevant du mandat de la Commission. Même si les revendications en cause avaient été explicitement rejetées, par écrit, par le sous-ministre adjoint principal du MAINC, le gouvernement considérait que ce «rejet» était extérieur au «processus». Le gouvernement avait aussi avancé que le processus des revendications particulières ne pouvait intervenir alors qu'une revendication faisait l'objet d'une procédure judiciaire, ce qui était le cas pour les deux revendications. Dans la décision, au nom des Commissaires, le juge Robert Reid a expliqué que l'exercice de la compétence de la Commission devait être avant tout régi par des considérations d'équité. Les Commissaires ont aussi refusé d'accepter que les processus des revendications particulières et de recours judiciaire devaient être mutuellement exclusifs car, de toute façon : «Les Commissaires interprètent leur mandat comme une fonction corrective. Leur interprétation de ce mandat est donc d'ordre suffisamment général pour leur permettre d'atteindre leur objectif, qui est de faire en sorte, dans la mesure du possible, que les revendications qui sont de ressort de la Commission trouvent une issue équitable». La décision qui a finalement été rendue est que la Commission jouit *effectivement* du pouvoir d'instruire ces revendications. Voir les documents de la CRI, aux p. 403-410.

examen de la revendication de la Première Nation et qu'il n'a donc pas décidé d'accepter ou de rejeter la revendication pour négociation.

Comme la Première Nation a continué de présenter des plaidoyers au Ministre après la lettre de mars 1994 exposant la position préliminaire du Canada, on peut en conclure qu'elle n'a jamais cru que la revendication avait été rejetée. Le fait qu'il y ait eu des réunions ultérieures entre les parties et que le requérant ait présenté des preuves et des arguments supplémentaires confirment également l'examen «en cours» de la revendication.

Le Canada fait valoir également que le différend au sujet du «mandat» qui oppose les parties n'a rien à voir avec le «rejet» de la revendication. Ce qui soulève l'objection de la Première Nation, selon le Canada, c'est le temps que prend le MAINC pour donner une réponse. Le 7 février 1996, on a prévenu la Première Nation que la décision concernant la revendication avait été reportée en attendant que le Ministère termine un examen de la politique sur les droits issus de traités. On a également déclaré à la Première Nation que la Direction générale des revendications particulières avait l'intention de terminer l'examen aussitôt que possible, soit dans un délai d'environ trois mois. Or, au lieu d'attendre la fin de cette période de trois mois, la Première Nation a demandé à la Commission d'ouvrir une enquête. Comme la revendication a été déposée en janvier 1993, il y a eu de «nombreuses» réunions entre les parties, et des rapports de recherche ainsi que d'autres documents ont été obtenus et communiqués à la Première Nation. Onze mois encore après août 1995, la preuve était que le Canada continuait activement à examiner la revendication et la Direction générale des revendications particulières s'était «pleinement engagée» à mener à bien l'examen.

En conclusion, le Canada soutient que les faits démontrent que la revendication a fait l'objet et continue de faire l'objet d'un examen par le Canada. La Direction générale des revendications particulières n'a cessé de soutenir qu'elle tenait à cœur de faire examiner la revendication de la Première Nation par les hauts fonctionnaires du Ministère. La conduite du MAINC ne peut donc être considérée comme une inaction équivalant à un rejet de la revendication de la Première Nation.

DÉCISION DE LA COMMISSION

La décision de la Commission de mener une enquête sur la revendication de la Première Nation est énoncée dans une lettre du 18 novembre 1996 (jointe à l'annexe A du présent rapport). La question à trancher, selon cette lettre, c'est si le retard du MAINC équivaut à un rejet de la revendication de la Première Nation. L'historique de la revendication, notamment les principaux événements et la correspondance de la période allant de janvier 1993 au 24 juillet 1996, y est présenté. Voici la conclusion de la lettre :

> [Traduction]
> Après avoir examiné la nature des questions en cause et la durée de l'examen de la revendication par la Direction générale des revendications particulières, le coprésident Bellegarde a conclu que le Canada avait eu suffisamment de temps pour déterminer s'il existait une «obligation légale» non respectée envers la Première Nation. Dans les circonstances, il considère que le long retard équivaut à un rejet de la revendication aux fins de déterminer si le mandat des Commissaires leur permet de procéder à une enquête en vertu de leur mandat (...) En outre, on a établi le calendrier de l'enquête de manière à accorder au Canada du temps supplémentaire pour étayer sa position au sujet de la revendication avant de présenter ses arguments écrits et oraux. Si le Canada décide d'accepter

> la revendication, il ne serait pas nécessaire que la Commission poursuive cette enquête.
> (...)
> Il est significatif que la Direction générale des revendications particulières ait offert au départ d'entamer des négociations avec la Première Nation crie de Mikisew en vertu de la Politique dès le 12 juin 1995 (...) Plus de dix-sept mois se sont écoulés et le Canada n'a toujours pas répondu à une question juridique bien précise, à savoir si la Première Nation crie de Mikisew a obtenu les avantages économiques promis dans le Traité 8 (...) Le requérant a fourni suffisamment d'information pour que le Canada rende une décision et, d'ailleurs, le Canada n'a pas jugé nécessaire de demander de l'information supplémentaire. Comme le Canada a refusé de s'imposer une date limite pour sa réponse et qu'il n'a pas donné d'explication valable pour son retard, si ce n'est qu'il est en train d'examiner la revendication, il est justifié de conclure qu'un retard de dix-sept mois équivaut à un rejet de la revendication, justifiant qu'on donne suite à la demande d'une enquête présentée par la Première Nation crie de Mikisew[61].

Une audience publique de la CRI est mise au programme pour le 26 novembre 1996. Le 20 novembre 1996, la Commission a appris que le Canada avait accepté la revendication pour négociation[62] et l'audience publique est annullée. L'offre officielle

---

[61] Ron S. Maurice (conseiller juridique auprès de la Commission) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors) et à François Daigle (conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa), 18 novembre 1996. Voir l'annexe A du présent rapport.

[62] Formulaire de transmission par télécopieur, Mamawi Developments Ltd. (Fort Chipewyan, Alberta) à la Commission des revendications des Indiens (Ottawa) avec lettres jointes : (1) Dawn Waquan (coordonnateur/recherchiste, Première Nation crie de Mikisew) à la Commission des revendications des Indiens, 19 novembre 1996, et (2) John Sinclair (sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, MAINC) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 7 novembre 1996. L'offre officielle de négociation du Canada date du 16 décembre (John Sinclair (sous-ministre adjoint du MAINC) au chef Archie Waquan (Première Nation crie de Mikisew), 16 décembre 1996 (annexe A)).

de négociation du Canada date du 16 décembre 1996[63]. Une rencontre des parties est prévue pour le 3 février 1997[64]. En conséquence, la Commission a mis fin à son enquête.

POST-SCRIPTUM

Le 20 décembre 1996, dans la période qui se situe entre l'offre du Canada de négocier la revendication de la Première Nation et la réunion du 3 février 1997, la Première Nation a intenté une poursuite devant les tribunaux de l'Alberta contre le Canada et la Province de l'Alberta. Ce litige est piloté par un autre cabinet que celui qui est responsable de la revendication[65]. Dans cette poursuite, il est allégué : que le gouvernement fédéral et ses représentants se sont livrés à des pratiques de déclarations trompeuses, de dissimulation intentionnelle des faits, de fraude et d'autres actions contraires aux obligations fiduciaires dans la négociation du *Traité 8*; que les gouvernements fédéral et provincial ne respectent pas les dispositions du *Traité 8*; que les gouvernements fédéral et provincial se sont livrés à des pratiques de déclarations trompeuses, de dissimulation intentionnelle des faits, de fraude et d'autres actions contraires aux obligations fiduciaires dans la négociation de l'*Entente* de 1986; que les gouvernements fédéral et provincial ne respectent pas les dispositions l'*Entente* de 1986. Plus précisément, l'Énoncé de la revendication demande des dommages-intérêts

---

[63] John Sinclair, sous-ministre adjoint, MAINC, au chef Archie Waquan, Première Nation crie de Mikisew, 16 décembre 1996.

[64] Ian Gray (négociateur principal, Direction générale des revendications particulières, MAINC) à Jerome Slavik (Ackroyd, Piasta, Roth & Day, Barristers & Solicitors), 17 janvier 1997.

[65] *Chief Archie Waquan v. Canada and Alberta*, procédure n° 9601-18174, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, circonscription judiciaire de Calgary, déposés le 20 décembre 1996 par Rath & Company, Barristers & Sollicitors, Priddis, Alberta.

généraux et exemplaires au montant de un milliard de dollars, une ordonnance d'exécution en nature conformément aux dispositions du *Traité 8* et une déclaration selon laquelle l'obligation d'accorder des terres à la Première Nation en vertu du *Traité 8* a une valeur illimitée.

En réaction à cette poursuite, le Canada a refusé de négocier la revendication d'avantages économiques de la Première Nation, du moins en attendant une «analyse complète» des implications de la poursuite. À la date du présent rapport, la Commission croit savoir que le Canada et la Première Nation n'ont pas entrepris de négocier la revendications d'avantages économiques de la Première Nation.

PARTIE V

CONCLUSION

Étant donnée l'offre du Canada d'accepter pour négociation au titre de la Politique des revendications particulières la revendication de la Première Nation crie de Mikisew, il n'est plus nécessaire de faire enquête dans la présente affaire. En présentant notre rapport, nous désirons affirmer qu'il est essentiel que des questions de processus et de système propres au processus des revendications particulières, telles que l'élaboration des politiques gouvernementales sur certaines catégories de revendications, ne fassent pas obstacle à l'acceptation ou au rejet, dans des délais raisonnables, des revendications particulières pour négociation ni n'entravent la négociation et le règlement, en temps opportun, des revendications qui ont été acceptées par le Canada pour négociation. Au minimum, les retards doivent être expliqués autrement que par une simple déclaration disant que la revendication «est actuellement à l'étude» et les délais communiqués doivent être respectés ou, à tout le moins, les retards doivent être justifiés par des raisons valables. De la même manière que l'équité a servi de critère pour fonder la décision d'ouvrir une enquête de la Commission sur la revendication de la Première Nation, l'équité envers les parties doit être le critère inspirant l'action de l'une ou l'autre des parties dans leur recherche d'un règlement à la revendication d'une Première Nation

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde coprésident de la Commission	P.E. James Prentice coprésident de la Commission	Carole T. Corcoran commissaire

Fait ce 27e jour de mars 1997.

ANNEXE A

DÉCISION DE LA COMMISSION CONCERNANT LE MANDAT

18 novembre 1996

M. Jerome N. Slavik
Ackroyd, Piasta, Roth & Day
Barristers & Solicitors
Quinzième étage
First Edmonton Place
10665 - avenue Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 3S9

Par télécopieur : 403-423-8946

- et -

M. François Daigle
Conseiller juridique, Revendications particulières, Ottawa
Services juridiques du MAINC
1157 - 473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Par télécopieur : 613-991-5057

Messieurs,

Objet : **Droit à des avantages économiques issus de traités de la Première Nation crie de Mikisew**

Notre dossier : 2108-11-02

La présente concerne l'intervention du Canada pour contester la compétence de la Commission à l'égard d'une enquête sur la question en rubrique. Suite à ma

communication verbale du 17 septembre 1996, le coprésident Dan Bellegarde a examiné avec soin les argumentations écrites des parties et a décidé de mener l'enquête comme l'a demandé la Première Nation crie de Mikisew (PNCM).

Compte dûment tenu des argumentations présentées par les parties, le principe d'équité l'a emporté dans la décision d'entreprendre l'enquête. Après avoir examiné la nature des questions en cause et le temps que cette revendication est demeurée à l'étude à la Direction générale des revendications particulières, le coprésident Bellegarde a conclu que le Canada avait disposé de suffisamment de temps pour déterminer s'il devait s'acquitter d'une «obligation légale» non respectée envers la PNCM. Dans les circonstances, il a jugé que le long retard équivalait à un rejet de la revendication justifiant une enquête de la Commission en vertu de son mandat. Il a également jugé qu'il serait injuste pour la Première Nation et préjudiciable à ses intérêts de ne pas mener cette enquête car on risquerait alors de priver la PNCM de son droit de faire étudier sa revendication par un tiers indépendant. En outre, le calendrier de l'enquête a été établi de manière à accorder au Canada du temps supplémentaire pour faire connaître son point de vue sur le bien-fondé de la revendication avant l'étape des argument écrits et oraux. Si le Canada décide d'accepter la revendication, il ne sera pas nécessaire que la Commission poursuive l'enquête.

La chronologie de la revendication et les motifs détaillés de la décision sont exposés ci-après.

CHRONOLOGIE DE LA REVENDICATION

1. Janvier 1993 - La PNCM dépose une revendication particulière auprès des Revendications particulières – Ouest (RPO) concernant les avantages économiques issus du Traité 8.

2. 20 octobre 1993 - Les RPO envoient un document de travail présentant l'analyse préliminaire de la revendication, effectuée par le Canada, à M. Slavik.

3. 29 mars 1994 - Allen Tallman des RPO fait savoir à M. Slavik que la position préliminaire du Canada est que la revendication ne prouve pas qu'il existe une obligation légale non respectée par le Canada. Le Canada offre à la PNCM la possibilité de fournir des preuves additionnelles ou des arguments écrits à prendre en considération.

4. 15 juillet 1994 - Les parties se réunissent pour discuter de la position préliminaire du Canada et de nouveaux arguments sont présentés aux RPO par la PNCM. Après la

réunion, les RPO conviennent de mener des recherches sur la mise en œuvre des dispositions agricoles du Traité 8.

5. 30 janvier 1995 - Les RPO distribuent des exemplaires du projet de rapport intitulé «Avantages économiques et bandes assujetties au Traité n° 8 de l'Alberta, 1899-1940».

6. 5 mai 1995 - Le chef Waquan écrit à Rem Westland, directeur général des Revendications particulières, pour demander une décision concernant la revendication.

7. 12 juin 1995 - Lettre de Rem Westland au chef Waquan, «sous toutes réserves», reconnaissant «qu'il y a peut-être une obligation en vertu du Traité 8 de fournir les articles précisés dans ce traité à la PNCM». M. Westland propose les deux options suivantes à la PNCM sur la façon de procéder : «La PNCM peut entamer une procédure de revendication particulière ou peut attendre les résultats (en y participant, le cas échéant) du processus d'autonomie gouvernementale des Indiens, en voie d'élaboration, qui permettra de déterminer comment les traités doivent être interprétés et mis en œuvre à notre époque contemporaine. Sous réserve de votre accord et d'une lettre officielle du sous-ministre adjoint aux Revendications et gouvernement indien du MAINC, acceptant votre revendication, la Direction générale des revendications particulières est disposée à entamer des négociations sur la revendication de la Première Nation à la lumière de la Politique des revendications particulières et de la position juridique du MAINC.»

8. 2 août 1995 - Lettre de Manfred Klein, RPO, au chef Waquan confirmant que les RPO sont disposées à négocier une revendication avec la PNCM sous réserve des conditions établies dans la lettre du 12 juin.

9. 17 août 1995 - Lettre du chef Waquan à Manfred Klein indiquant que la PNCM est disposée à entreprendre des négociations pour le règlement de la revendication particulière.

10. 19 décembre 1995 - M. Slavik demande une réponse au directeur général intérimaire Mike Bouliane concernant la situation des «documents d'acceptation» de la revendication.

11. 22 janvier 1996 - Lettre du chef Waquan au sous-ministre Scott Serson demandant une réunion pour discuter des motifs expliquant pourquoi la revendication n'a pas été acceptée. Le chef Waquan déclare que M. Bouliane a fait savoir à la PNCM avant Noël que l'examen de la revendication avait été mis en attente «pour un certain nombre de raisons liées à la politique» et que M. Bouliane s'est dit préoccupé par la possibilité d'un «précédent» et de «coûts pour le Canada» si la revendication était acceptée pour négociation.

12. 7 février 1996 - Lettre de Mike Bouliane au chef Waquan expliquant que le «traitement des documents d'acceptation demeure en attente» car la question des droits à des avantages économiques «fait actuellement l'objet d'un examen du Ministère du point de vue de la politique». M. Bouliane s'attend à une décision du Ministère dans les trois mois à venir.

13. 23 février 1996 - Lettre de Jerome Slavik à la Commission des revendications des Indiens demandant une enquête sur «le rejet présumé» de la revendication.

14. 12 juin 1996 - Lettre de François Daigle à Isa Gros-Louis Ahenakew, CRI, s'opposant à une enquête de la Commission parce que «le Canada ne reconnaît ni n'admet que la revendication ait été rejetée».

15. 14 juin 1996 - Lors de la séance de planification de la CRI ayant eu lieu à Ottawa, François Daigle déclare que la Commission n'a pas le mandat de mener l'enquête. Dans une lettre du même jour, M. Michel Roy, directeur général des Revendications particulières, répète que l'examen de la revendication a été «mise en attente car la question des droits à des avantages économiques fait actuellement l'objet d'un examen du Ministère du point de vue de la politique. Même si l'intention était de terminer cet examen dans les trois mois, les circonstances nous ont empêchés de le faire». M. Roy déclare qu'il s'est «pleinement engagé à faire examiner la revendication par les hauts fonctionnaires du Ministère».

16. 27 juin 1996 - Lettre de Michel Roy à Jerome Slavik en réponse à la proposition faite lors de la séance de planification du 14 juin. M. Roy déclare que «malheureusement, le Ministère n'est pas en mesure de faire savoir avant le 31 juillet 1996 si la revendication de votre client sera ou non acceptée pour négociation en application de la Politique des revendications particulières. Nous ne pouvons accepter que cette revendication soit "réputée" rejetée aux fins d'une enquête par la Commission des revendications des Indiens». M. Roy déclare de nouveau que la revendication fait l'objet d'un examen en bonne et due forme au sein du Ministère.

17. 24 juillet 1996 - Lettre du chef Waquan à Michel Roy affirmant que la PNCM est «déçue» qu'après trois ans et demi, le MAINC continue de tergiverser et de reporter l'acceptation de la revendication.

POSITIONS DES PARTIES CONCERNANT LE MANDAT DE LA COMMISSION

Dans l'argumentation écrite du Canada du 1er août 1996, M. Daigle soutient que la question de savoir si la Commission a le mandat de mener une enquête sur cette revendication peut être déterminée à titre provisoire étant donné que la question du rejet n'est pas liée de façon indissociable au fond de la revendication. Pour trancher cette question provisoire, M. Daigle

affirme que la Commission ne peut «supposer» qu'une revendication a été rejetée. La question pertinente est de savoir si «la conduite du Canada équivaut à un rejet». De l'avis du Canada, ce n'est pas le cas.

M. Daigle rappelle brièvement le mandat contenu dans le décret d'établissement de la Commission et les faits saillants à l'appui de son affirmation voulant que les Commissaires n'aient pas le mandat d'effectuer une enquête étant donné que la revendication n'a pas été rejetée. M. Daigle mentionne les deux décisions précédentes autorisant la Commission à mener une enquête (l'affaire Athabasca Denesuline et l'affaire de la Bande indienne de Lac La Ronge) pour étayer le point de vue selon lequel on doit constater un «rejet de la revendication sur le fond» avant que la Commission puisse ouvrir une enquête. Même si M. Daigle reconnaît que l'examen préliminaire de la revendication par le Canada en mars 1994 n'a pas révélé une obligation légale non respectée, il affirme que d'autres preuves et arguments ont été présentés au Ministère et qu'aucune décision n'a été prise de façon conclusive dans un sens ou dans l'autre. La base de l'argument du Canada est que la revendication n'a tout simplement pas été rejetée. D'après M. Daigle, «le MAINC n'a pas terminé son examen de la revendication et n'a pas encore déterminé si, sur le fond, la revendication doit être acceptée ou rejetée aux termes de la Politique des revendications particulières».

La position de la Première Nation crie de Mikisew est établie dans une lettre de M. Jerome Slavik à l'auteur de ces lignes en date du 15 août 1996. M. Slavik avance qu'il existe une vaste jurisprudence pour appuyer le point de vue selon lequel les organismes administratifs créés en vertu d'une loi ont l'autorité et le pouvoir discrétionnaire nécessaires pour rendre des décisions concernant leur mandat, compte tenu d'un examen judiciaire de ces décisions. Même si la Commission doit être convaincue qu'une revendication a été rejetée par le Ministre avant de procéder à une enquête, M. Slavik affirme que la CRI a le pouvoir de déterminer ce qui constitue un «rejet». En plus du rejet explicite exprimé par écrit ou verbalement, M. Slavik est d'avis que le rejet peut être fondé sur «l'action, l'inaction ou tout autre comportement, comme le refus ou l'incapacité de prendre une décision de la part de la Couronne dans des délais raisonnables, ce qui équivaut à un rejet, malgré l'affirmation du contraire».

M. Slavik affirme que lorsque la Couronne a été saisie d'une revendication pendant une période de temps raisonnable et qu'aucune décision n'a été rendue, il faut bien en conclure à un moment donné que la revendication a été pour l'essentiel rejetée si l'on veut permettre à la Première Nation d'entreprendre d'autres recours. Même si ces cas ne s'appliquent pas directement aux faits particuliers et aux circonstances de l'affaire présentée à la Commission, M. Slavik signale trois instances de *mandamus* visant à obliger une administration publique à rendre une décision. Dans l'affaire *Austin c. Ministre de la Consommation et des Corporations* (1886), 12 CPR (3e) 190, le tribunal a jugé que, même s'il n'existe pas de délais imposés par la loi, l'administration a un devoir légal de rendre une décision dans des limites raisonnables. Dans l'affaire *Bhatnager c. Ministre de l'Emploi* [1985] 2 CF 315, le tribunal a rendu une ordonnance de *mandamus* pour obliger le Ministère à prendre une décision sur une demande d'immigration avant une certaine date. Même

si la Cour ne pouvait ordonner au Ministère de trancher la question dans un sens particulier, elle pouvait émettre un bref de *mandamus* en raison du long retard dans la prise de décision et de l'absence d'explications adéquates pour ce retard. Enfin, M. Slavik cite l'affaire *Bande indienne d'Ermineskin c. Registraire des Affaires indiennes et du Nord* [1987] 2 CNLR 70, le tribunal a jugé que le registraire avait l'obligation légale de rendre une décision sur une contestation déposée par la bande en matière d'appartenance à la bande. Le juge Strayer a déclaré ce qui suit : «*Même s'il n'y a pas eu rejet explicite de la demande, on a attendu suffisamment longtemps une réponse qui n'est jamais venue. Cela équivaut à un refus de décider.*» Le juge Strayer conclut par conséquent «qu'en refusant ou en négligeant de prendre une décision concernant l'une ou l'autre de ces protestations, le registraire empêche qu'un appel soit interjeté devant un tribunal pour l'interprétation de la loi. Je ne suis pas prêt à conclure que le Parlement voulait ce résultat». Dans l'affaire Ermineskin, le retard en question était légèrement inférieur à deux ans, défini à partir du moment où la bande a déposé sa première opposition devant le registraire. M. Slavik soutient que les faits de cette affaire sont semblables à ceux de l'instance qui nous intéresse étant donné que la PNCM pourrait être privée de la possibilité de faire étudier la revendication par la Commission, dont le mandat expire le 31 mars 1997.

LES MOTIFS DES COMMISSAIRES

Comme on l'a déjà mentionné, la Commission a décidé d'entamer une enquête sur cette affaire. Toutefois, les plaidoyers oraux ne seront pas prononcés avant janvier 1997. En ce qui a trait aux précédents cités plus haut, on doit convenir que s'il n'est pas possible de les appliquer directement, étant donné que la Commission ne peut ordonner des mesures discrétionnaires comme peut le faire un tribunal d'équité, ils peuvent quand même aider à déterminer si le retard du Canada dans sa réponse sur le fond de la revendication équivaut à un rejet. La jurisprudence nous offre d'autres cas appuyant la décision d'ouvrir une enquête pour cause de long retard.

Dans l'affaire *Friends of Oldman River Society* [1993] 2 CF; (1993), 105 DLR (4e) 444 (FCTD), la Cour a fait part de son point de vue sur ce qui constituait une période de temps raisonnable pour rendre une décision en vertu d'une loi. Le tribunal a soutenu que la complexité de la question avait une incidence directe sur ce qui devait être considéré comme un délai déraisonnable dans les circonstances. La Cour a refusé de rendre une ordonnance de *mandamus* pour obliger le ministère des Transports à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'évaluation environnementale étant donné que seulement quatorze mois s'étaient écoulés depuis la publication du rapport et des recommandations de la commission. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu de retard déraisonnable mais est demeurée saisie de la question de manière à pouvoir assurer le suivi.

Dans l'affaire *R. c. Stapleton* (1983), 6 DLR (4e) 191 (NSCA), portant, en application de la Charte, sur une demande de rejet d'une accusation criminelle pour défaut d'avoir entamé une procédure dans des délais raisonnables, la Cour a jugé que le préjudice était un facteur pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer si les délais sont déraisonnables. La Cour a de plus affirmé que ce qu'il faut considérer comme un délai raisonnable est fonction des circonstances.

Dans l'affaire *Delmas and Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 DLR (4e) 136 (BCSC), la Cour avait été saisie d'une demande d'interdiction et de *certiorari* contestant la compétence de la Bourse de Vancouver à prendre des mesures disciplinaires contre le requérant. Bien qu'on fasse preuve de beaucoup d'égards pour des organismes comme la Bourse en raison du caractère hautement spécialisé de leurs fonctions, cette affaire porte à croire que les tribunaux sont en général réticents à accorder des recours extraordinaires contre les décisions des tribunaux et des organes administratifs. On reconnaît, certes, que cette affaire n'est pas directement liée à celle qui nous intéresse, mais elle corrobore l'opinion que la Commission peut déterminer si un retard déraisonnable équivaut au rejet d'une revendication et que ce genre de décisions est en général respecté par les tribunaux.

La Commission a décidé d'ouvrir l'enquête parce que le Canada a joui d'une période raisonnable de temps pour donner une réponse sur le fond de la revendication. Il est significatif que la Direction générale des revendications particulières ait offert au départ d'engager des négociations avec la PNCM le 12 juin 1995, en application de la Politique, sous réserve d'une lettre officielle d'acceptation du sous-ministre adjoint aux Revendications du MAINC. Plus de dix-sept mois se sont écoulés et le Canada n'a toujours pas répondu à une question juridique bien nette, à savoir si la PNCM a obtenu les avantages économiques promis dans le Traité 8. Bien que la Commission reconnaisse que la nature et la portée des droits issus de traités sont des questions d'interprétation, il reste que ces questions sont avant tout un objet de négociation.

Exprimée simplement, la question est de savoir s'il existe des obligations non respectées en vertu du Traité 8 au sens de la Politique des revendications particulières. Le retard du Canada à donner une réponse sur le fond de la revendication n'est pas justifié dans les circonstances parce que ce retard semble lié à des questions qui sont étrangères à la question pertinente. Autrement dit, les problèmes de «précédent» ou de »coûts possibles pour le Canada» n'ont pas de lien avec la question juridique en cause. Même si la Commission devait conclure que le Canada était justifié d'envisager les répercussions d'une acceptation de la revendication du point de vue de la politique en général, le manque de clarté manifeste de cette politique (élaborée il y a 14 ans) ne peut servir de motif pour justifier le retard évident dans cette affaire.

Étant donné la portée juridique étroite et le caractère factuel des questions, telles qu'elles ont été soumises à la Commission, on ne voit pas pourquoi la Direction générale des revendications particulières n'a pas été en mesure d'accepter ou de rejeter la revendication dans une période de dix-sept mois. En février 1996, la Direction générale des revendications particulières elle-même a calculé que l'examen serait terminé dans les trois mois lorsque la PNCM a exercé des pressions pour obtenir une décision. Le requérant a fourni suffisamment d'information pour que le Canada rende une décision et, d'ailleurs, cette partie n'a pas jugé bon de demander des renseignements complémentaires. Comme le Canada a refusé de préciser une date avant laquelle elle s'engageait à répondre et n'a pas donné d'explication valable pour le retard, si ce n'est pour dire que la question était à l'étude, il est justifié de conclure qu'un retard de dix-sept mois équivaut à un rejet

de la revendication aux fins de répondre à la demande d'ouverture d'une enquête présentée par la PNCM.

Enfin, il convient de tenir compte des principes d'équité et de préjudice. D'abord, la décision de la Commission de mener l'enquête n'est pas manifestement injuste ou préjudiciable pour le Canada. Même si la Commission recevra les témoignages de la collectivité le 26 novembre 1996, auprès de la PNCM, les argumentations écrites et orales ne seront pas présentées avant janvier 1997, au plus tôt. Le calendrier de l'enquête de la Commission donne suffisamment de temps à la Direction générale des revendications particulières pour étudier la question et prendre la décision d'accepter ou de refuser la revendication pour négociation.

Certes, la décision de la Commission de mener l'enquête obligera le Canada à accélérer son examen interne de la revendication, mais elle se sent le devoir de donner suite à l'enquête demandée. La PNCM demande tout simplement une réponse en temps opportun du Canada sur le fond de sa revendication. Si la revendication n'est pas acceptée pour négociation, la PNCM sera alors en mesure de demander une enquête devant la Commission ou d'entamer des poursuites judiciaires en vue d'obtenir réparation. Le fait de ne pas ouvrir l'enquête occasionnerait de nouveaux retards et pourrait entraver les efforts de la PNCM de faire examiner sa revendication par un tiers indépendant. Tout nouveau report pourrait même empêcher qu'un appel soit interjeté devant la Commission avant mars 1997 et pourrait également nuire à l'aptitude de la PNCM à exercer un recours judiciaire si la revendication finit par être déclarée non avenue pour des raisons de prescription ou de retard indu. De l'avis de la Commission, un tel résultat ne serait pas juste compte tenu de l'étroitesse de la question présentée au Canada et à la Commission.

Pour toute question ou tout commentaire concernant les points soulevés ci-dessus, n'hésitez pas à communiquer avec moi au 613-947-3945.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Ron S. Maurice
Conseiller juridique auprès de la Commission

cc : Chef Waquan, Première Nation crie de Mikisew, par télécopieur : 403-697-3826
M. Michel Roy, directeur général, RPO, par télécopieur : 994-4123
Commissaires Bellegarde, Prentice et Corcoran

ANNEXE B

AVIS OFFICIEL DE LA VOLONTÉ DU CANADA DE NÉGOCIER LA REVENDICATION

Affaires indiennes et du Nord Canada
Sous-ministre adjoint
Ottawa, Canada

16 décembre 1996

SOUS TOUTES RÉSERVES

Chef Archie Waquan
Première Nation crie de Mikisew
B.P. 90
Fort Chipewyan (Alberta) T0P 1B0

Monsieur,:

Au nom du gouvernement du Canada, et conformément à la Politique des revendications particulières, j'offre, selon les conditions exposées ci-dessous, d'accepter pour négociation d'un règlement la revendication particulière de la Première Nation crie de Mikisew (PNCM) concernant le droit de cette Première Nation à des avantages agricoles en application du Traité n° 8.

Aux fins de la négociation, le Canada convient que la PNCM a prouvé suffisamment que le Canada avait une obligation légale au sens de la Politique des revendications particulières concernant les objets de la revendication.

Les étapes du processus de revendication à respecter sont les suivantes : conclusion d'un protocole de négociation; négociation en vue d'en arriver à un accord de règlement; rédaction de l'entente de règlement et conclusion de l'entente; ratification de l'entente; enfin, mise en œuvre de l'entente.

Pendant tout le processus, les dossiers du Canada, dont les documents présentés au Canada au sujet de la revendication, sont régis par les lois en vigueur sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée.

Toutes les négociations sont menées «sous toutes réserves». Le Canada et la Bande reconnaissent que toutes les communications, orales, écrites, officielles et officieuses, ont uniquement pour but de favoriser le règlement du différend opposant les parties mais ne constituent nullement des aveux de la part des parties.

L'acceptation de la revendication pour négociation ne doit pas être interprétée comme une admission de responsabilités ou de faits par le Canada. Dans l'éventualité où aucun règlement ne serait conclu et qu'il s'ensuivrait des procédures, le Canada se réserve le droit de plaider toutes les défenses qu'il lui est possible d'invoquer, dont la prescription, les retards indus et le manque de preuves admissibles.

Si on en arrive à un accord final, l'entente de règlement doit contenir une libération de la part de la Bande faisant en sorte que cette revendication ne puisse être relancée. Dans le cadre de l'entente, le Canada exigera également une garantie de la part de la bande.

Le négociateur fédéral désigné, M. Ian Gray, travaillera avec vous pour régler cette revendication. Je vous souhaite bonne chance et j'ai bon espoir qu'on en arrivera à un règlement juste.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

John Sinclair
Sous-ministre adjoint
Revendications et gouvernement indien

cc : Jerome Slavik